

公益性·垄断性·收费性·竞争性^{*}

——论公共基础设施投资多元化

张 馨 袁星侯

(厦门大学 财金系, 福建 厦门 361005)

摘 要: 公共基础设施投资具有公益性、垄断性、收费性和竞争性的特点。公益性和垄断性决定了公共基础设施建设投资的“非市场性”; 收费性和竞争性又决定了其投资的“市场性”。公共基础设施投资多元化问题, 就是如何正确处理公共投资与私人投资的配合问题。公共基础设施领域的改革是我国经济体制进一步改革的突破口。为此, 提出如下建议: 进行相应的制度改革; 注意改革的循序渐进; 建立以收费为主的成本补偿机制; 实行与投资多元化相配套的多样化的经营方式。

关键词: 公共基础设施; 投资; 多元化

中图分类号: F294 **文献标识码:** A **文章编号:** 0438—0460(2000)01—0056—07

一、公共基础设施投资的特点

所谓公共基础设施, 主要是指具有自然垄断性质的城市公共交通、城市公用事业、公路、铁路、航空、管道、通讯、电力等设施。这类设施的存在, 既服务于社会公众的共同消费, 也服务于直接的个人消费, 是共同消费和个人消费的有机结合体。这种鲜明的两重性, 直接决定了公共基础设施具有公益性、垄断性、收费性和竞争性的特点, 从而决定了其投资应是公共投资与私人投资的交叉点和接合部, 是双方都必须参与的。

1. 公益性。公共基础设施是为市场或社会公众提供公共服务的, 目的是为了满足不同企业或个人的生产和生活需要。这类设施所提供的私人边际效用(MPB)小于其社会边际效用(MSB)。比如城市公交, 它所提供的效用, 就不仅仅为公交车上的乘客所享有, 而且还对整个城市的生活和生产, 整个城市的正常顺利运转, 都具有不可估量的作用。换句话说, 公共基础设施为市场或公众提供了公共服务, 而具有公益性。这样, 如果仅由市场调节, 其公益性将导致供给的不足, 此时就需要政府或财政的介入。公共基础设施投资本质上是一种政府行为, 对于市场失效的弥补, 其原因就在于该领域的投资活动具有正外溢性即公益性的特点。社会公众享受利益的事项, 理所当然地应当由政府代表公共参与。

^{*} 收稿日期: 1999—11—07

作者简介: 张馨(1952—)男, 福建南平人, 厦门大学财金系教授, 博士生导师, 经济学博士; 袁星侯(1968—)男, 安徽蚌埠人, 厦门大学财金系博士研究生。

2. 垄断性。垄断就是“缺乏竞争”，而进入障碍(Barriers to Entry)是垄断权力的根源。公共基础设施领域存在着一定的进入障碍：(1)技术障碍。主要是指公共基础设施领域的活动存在着自然垄断现象^①，供给呈现规模报酬递增(Increasing Returns to Scale)的特征；(2)法律障碍。这是在自然垄断基础上形成的。“垄断”是“竞争”的反义词，垄断本身就否定着竞争，损害着经济效率，而垄断利润的攫取也损害着社会福利。为此，垄断性活动必须受到政府的管制(如授予一个厂商在一个市场提供某种产品或服务的特许权)，这是政府必须介入该领域投资的基本原因之一。兼之这类设施在整个社会经济中具有十分重要的地位，对国计民生具有重大影响，为避免重复和浪费，法律赋予其独占地位，允许其垄断经营，其服务内容、活动范围、价格条件等都按政府规定执行。

3. 收费性。公共基础设施往往具有特定的服务对象，即往往是直接针对个人提供服务的，或者说通过个人直接享受这类设施的服务，而惠及社会利益的。因此，这类设施的公益性寓于个人性之中，“收费性”是由个人性所决定的，因而又可称为“私人性”。这又决定了这类设施可以向具体的服务对象直接收取一定的费用。这点，随着近年来人们对自然垄断现象认识的加深，就更是这样了。^②

尽管这类设施的公益性，决定了个人受惠者不应承担其全部的成本，即政府必须介入和干预其建设与投资，并且相应承担其部分成本。但是，对于这类设施所满足的私人性质的消费，则是必须相应地直接收费的，这是由市场的成本效益对称准则所决定的。补偿成本的最佳方式是直接向受益者收费，而不是采取税收方式。如果不收费或收费不足，个人受惠者将不为自己的行为承担全部后果，即将自己消费的成本全部或部分推给他人或社会。其结果将是此类产品的过度使用和低效率。可行而合理的收费则能避免这种后果，它将个人或企业消费此类产品的全部或部分成本直接追踪到个人或企业身上。而如果此时采用的是税收方式，则无法精确地根据受益高低将成本分摊到使用者身上，无法将成本和效益内部化与对称化。当然，收费性不排除公共基础设施中的某些行业、产品和服务采取受益税的形式。

对公共基础设施来说，收费作为一种价格机制还起着偏好显示作用，政府更容易识别消费者对此类产品的需求水平和类型，从而更有效地提供这类设施服务。收费将此类产品的成本直接分摊到受益者身上，又会使公众更加关心政府提供公共产品的水平和质量，并由此向政府施加一种积极的外在压力，促使政府更加关注公众对此类产品的需求和偏好。

4. 竞争性。公共基础设施从性质上说，大体上属介于公共产品和私人产品之间的混合产品(也称为俱乐部产品)。因此，公共基础设施的垄断性又是不完全的。由于这类设施的共同消费性与个人消费性混合，使得存在于这一领域的是垄断竞争状态。譬如城市公交，其公交线路是唯一的，但这唯一的线路上则可有若干家公交企业从事竞争性营业；又如电话线网络和高压电线网络及部分城市输电线路也大致是唯一的，但也可有数家电话公司和电力公司通过

① 对自然垄断的传统看法，是规模经济和定价悖论。对自然垄断的新看法，则在于部分可加性(subadditivity)。参见 W. Sharkey: The Theory of Natural Monopoly. Cambridge University Press, 1982.

② Baumol, W. J., Panzar, J. C., § Willing R. D. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial Structure Repl. American Economic Review, 73: pp491—496. 张帆. 对自然垄断的管制. 见汤敏, 茅于軾. 现代经济学前沿专题(第2集). 商务印书馆, 1993. 20—25.

该网络竞争性经营。这就决定了这类设施又具有竞争性。当然,对于这类领域的各个行业 and 活动来说,其竞争程度是各不相同的。城市公交服务的竞争性可能要大得多,而自来水供给的竞争性可能就相对小得多了。竞争性的存在就使得该领域往往难以形成完全的垄断状态。竞争性经营决定了其投资也具有竞争性,其投资可以是混合投资,即从总体上看,它既有政府投资,又有私人资本投入。这就使得市场这只“看不见的手伸长了”,使得一个有垄断地位的企业并不能依靠维持垄断而获得额外的好处,除非公共基础设施投资因某种人为的进入壁垒(如行政管制)而受到庇护。在公共基础设施投资的市场垄断竞争均衡中,总的消费者剩余和生产者剩余仍可能达到次优状态。

二、公私资本的共同投资

公益性与垄断性的特点,决定了公共基础设施建设和投资具有“非市场性”的特性,即它的活动不能是市场性的活动,而是应当局限于非市场领域(市场失效领域),按非市场目的(非市场赢利性),以非市场手段来展开的。但收费性(私人性)与竞争性的特点,则又决定了这类设施的建设和投资是“市场性”的,即它的活动应当处于市场领域内,按市场盈利目的,采用市场手段来进行。这样,就使得该领域的投资,具有市场性和非市场性两重性质,使这两种对立的活动直接共存于同一投资领域乃至同一项目中。因此,如何正确处理好公共基础设施投资的多元化问题,实质上就是如何正确处理该领域公私两种投资的配合问题,就是如何依据各个公共基础设施行业和项目的不同公共性与私人性混合状态,而安排政府与私人在该领域不同的投资比重问题。

市场取向的改革,使政府从原有的几乎无所不能和无所不包状态中脱身出来,在市场机制充分发挥其基础性资源配置作用的基础上,政府只做市场做不了又要求政府去做的事。但是,由于公共基础设施领域是市场与非市场活动的直接接合部,是市场机制与计划机制共同作用的场合,使得人们往往忽略乃至否定市场机制在该领域的正常作用。尤其是近两年来,政府为扩大内需以拉动经济增长,采取了以增大公共基础设施投资为主的扩张性财政政策,这就更增强了政府和财政对于该领域包揽过多和管制太甚的状态,而成为我国市场化改革滞后的领域之一。

这种状态,尽管有其历史性和不得已性,但毕竟是与改革的市场化趋势相背离的,也是中央政府财力所难以支撑和维系的。这样,加大地方政府资本和非政府资本的准入规模与程度,实现该领域投资的多元化,加快我国基础设施的建设,为我国经济继续持续发展和起飞提供基础性条件,已是当务之急。

80年代以前,我国基础设施的投资和经营,是中央政府严格管制的,并且在当时高度集中的财政体制下,其投资实质上也就是中央政府的投资。改革开放开始改变这一格局,但至今仍未根本改变。这样,要使公共基础设施投资多元化,政府就必须放松对该领域的管制,削弱政府的垄断性,增强该领域的竞争性。为此,政府必须全面放宽这一领域的准入限制。

这一方面中央政府必须放松地方政府的进入,另一方面整个政府必须放松对企业和私人资本、外资等非政府资本进入的管制。其中首先是各级政府与盈利性国有企业投资关系的调整,这也是改革政企关系的基本内容之一。作为独立的市场活动主体,国有企业的投资也应是

在市场机制引导下独立的,是盈利性的,不应承担公益性所产生的盈利损失。其投资与否是企业自主决定的,不是政府行政命令的结果。因此,国有企业作为一元对该领域的投资,是市场性的投资。由于国有经济在我国居于主导地位,因而其投资是对于该领域的最为重要的市场介入。而要做到这点,又是以政企分开为基本条件的。从这个意义上说,政企不分、政资不分,是不可能有多元化的公共基础设施投资的多元化的。

除了国有企业资本之外,各种非国有资本,包括集体资本、私人资本、个人投资,乃至外资等等,都应当成为公共基础设施投资多元化的一元。由于这些资本在我国经济中所占比重是处于上升状态的,因而它们应当成为我国公共基础设施领域市场性投资的主要力量。

三、现状与特点

1. 这类投资需求是拉动经济增长的主动力。80年代以来,该领域投资就开始了快于总投资和制造业投资的增长,显示了对该领域投资的强劲需求及满足这种需求的资金供给能力的明显改善,其投资也已成为经济增长的重要源泉。90年代以来中国经济的高速增长,旺盛的投资需求起到了决定性作用。而其中公共基础设施投资需求对经济增长的贡献明显提高,其贡献份额在经济增长中达到16%,比80年代的平均值增加1倍。因此,该领域的投资已成为中国经济持续增长的主动力之一,这种作用是其他行业所不能替代的。

2. 这类投资来源呈多元化格局。该领域投资之所以能够快速增长,与打破过去投资资本供给渠道单一依赖于财政预算有很大关系。其主要表现为:(1)这类投资中以财政性自筹投资最多。在这类投资总额中,财政性自筹部分占了50%以上,其中又以中央部门的自筹份量为最重。这是由于中央部门通过价格附加,设立了准税收性质的各项基本建设基金,如铁路建设基金、港口建设费、机场建设附加费、民航发展基金、电话初装费和附加费、电力建设基金等,而大大加快了相应基础设施行业的建设速度;(2)财政预算内资金在这类投资中所占比例较小。水利、江河治理、农村电网改造等由于公益性较强,难以市场化,而城市基础设施投资则有城市维护建设税。因此,这些行业投资中预算内资金仍占较大比重,其余行业投资大都降到5%以下;(3)外资开始成为该领域投资的来源之一,并且比重有望逐步增大。改革开放以来,我国引进了大约3000亿元的外资,其中在整个基础设施投资中约占2%~10%,但绝大部分是政府担保的外国政府和国际金融机构贷款。外商直接投资的比重很小,90年代以前几乎是空白区,多数行业不足1%;(4)银行贷款在公共基础设施投资中约占1/4,与全社会投资总额中贷款比例差不多,但行业间的配置不尽合理。这表现在还贷能力差的贷款所占比例较高,还贷能力较好的贷款所占比例较低。这就说明,国家产业政策对各项成本不同的资金来源在收益高低不同的产业间还很难做到合理配置。此外,近年来国债日益成为公共基础设施投资中的一个重要来源。

3. 市场化是该领域快速发展的重要原因。改革开放以来,特别是80年代后期以来的一系列改革措施,使得该领域的国家垄断地位逐步被打破,其投资增量部分的市场参与越来越强,各级地方政府、企业、个人、外资开始越来越多地参与该领域的建设和经营。该领域投资市场化较为典型的例子,是高速公路建设,由于实行了收费制度,高速公路成了投资者赚钱的好项目。市场化的另一渠道,是放开部分基础设施的价格,使其投资的资本收益率大为提高。仅

1991~1995年期间的5年间,电价就提高了122%,货运价格提高了102%,自来水价格基本上成倍提高。这一措施反过来刺激了该领域的市场性投资。

4. 公益性较强的基础设施仍然短缺。90年代以来,该领域的投资基本上突破了“瓶颈”制约,但与当前的生产能力过剩相比,公共基础设施的供给从总体上看还是缺乏的,特别是公益性较强的公共基础设施短缺较严重。对于需求弹性小、公益性强、与经济增长关联度不大,但却与人民生活息息相关的公共基础设施,如污水处理、垃圾处理、江河治理、供水、供气、供热、供电、城市道路、绿化等等,现实的和潜在的需求都很大,但供给能力仍显不足。另一类是铁路、通讯、港口、机场等的价格弹性大于前一类,但普遍小于制造业的公共基础设施。当价格相对下降或经济发展加快时,供给略显不足。而当价格上涨或经济发展速度放慢时,则基本上能够适应需求,有些局部还会过剩。公益性较强的实际涵义,就是市场机制较难以在该领域发挥作用。这就从反面证明了引入市场竞争机制对于改善我国公共基础设施的供给和提高其效率的重要作用。

5. 这类设施供给的不平衡性。我国公共基础设施发展极不平衡,中西部与东部地区差异还很大,如中国西部地区交通网的密度,仅为全国平均值的30%,这一水平严重制约着这些地区的经济发展,为了中西部地区的经济起飞,必须大力加强对其投资。

四、改革的建议

公共基础设施领域的改革,应是我国经济体制进一步改革的突破口,也是目前关注基础领域投资多元化改革的根本意义所在。20年来的改革,使“市场能干的政府不应去干”的准则已为人们所接受,完全竞争领域的活动,政府的干预已大为弱化。但是,公共基础设施领域市场性与非市场性共存的特点,决定了政府能够名正言顺地介入和干预这类活动,从而可能危害这一领域正常和正当的市场活动。为此,通过改革加大盈利性投资进入该领域的程度和份额,反过来规范和界定政府的行为,将大大有助于消除政府对于市场活动的不应有干预和损害。为此,具体建议如下:

1. 进行相应的制度改革。公共基础设施投资多元化改革,既是我国市场化改革的结果,又反过来促进了改革的发展和深入。为此,它不仅直接导致公共基础设施投资、管理的制度变迁,也不同程度地诱发了其他领域的制度改革:(1)投资多元化是公共基础设施投资体制创新的突破口。中央政府允许其他主体投资公共基础设施的最初出发点,是缓解建设资金不足的矛盾,但其深层意义则是诱发了该领域投资体制的改革;(2)投资多元化引起了其他制度变迁,对计划经济体制下的“条条分割”是直接的冲击与否定;(3)地方政府应有一定的融资权,尤其是发行地方债的权力。这样,既能缓解地方辖区内公益性较强的这类设施投资不足问题,也可以降低中央政府的国债依存度,分散过高的财政风险。

2. 注意改革的循序渐进。我国渐进式的改革道路及具体国情,决定了该领域投资的多元化也只能是渐进式的。由此可能会引发出以下问题:(1)新旧体制的衔接问题。我国公共基础设施领域的投资主体结构状态,是直接受制于既定的投资体制和相关制度的。因此,其投资主体从原有的几乎单一状态向着多元状态转变,就直接产生体制和相关制度的变革问题,产生了新旧体制如何衔接的问题;(2)从理论上讲,投资多元化要成功,必须是参与各方的改革成本低

于反对成本。参与主体越多,有否决权的越多,则上述条件越难以满足。尤其是在追求相对收益而不是绝对收益时,虽然改革能产生巨大的纯收益,仍会使这一利益的实现成为泡影。

为此,政府管制手段的放松,是应当依据条件的成熟程度逐步进行的,在条件不具备时可以较多地采用行政手段来培育新体制。当产权划分比例通过谈判不能确定时,也要依靠行政力量裁定,促使产权制度变革。这样做是有其成效的。但必须注意的是,以非市场手段促使该领域投资的市场化和多元化,从短期看是必须的,甚至是至关重要的,而从长期看,由于行政方式毕竟是对市场机制的否定,这就要求一旦条件成熟了,就应当立即取消行政干预。

3. 利益均衡原则。就投资而言,它是一个投资主体追求自身利益的行为和过程。没有各投资主体的相应利益和互利互惠,就没有该主体的投资。这就必须确保满足该领域各投资主体正当的和必要的利益,但又不片理解这一利益原则,不应认为只有非政府投资者才追求“利益”。

对于私人投资者来说,不管他们是国内的还是境外的,其资本不管投向哪个部门、领域,投向哪个企业和项目,都是以追求利润为根本目的的。这样,确保他们在公共基础设施领域投资能获得市场平均利润率,是他们愿意投资于该领域的基本前提。为此,即使是在政府按低价政策订价的项目和行业,政府也必须通过提供财政补贴等方式,将利润损失转到自己身上,而确保私人资本的投资“利益”。此时的财政补贴,其实质就是政府在社会利益的满足而投资。

对于竞争性的国有企业来说,完全进入市场参与公平竞争,是市场化改革的基本要求,这也是以企业能否获得市场盈利能力为基本前提。当它们对公共基础设施项目进行投资时,如同私人资本一样,也是以能否获得市场平均利润率为基本前提的。这里,如果由于政府订价政策而产生利润损失,同样必须由财政提供补贴。可见,竞争性国有资本的投资“利益”,也是以利润来体现与保证的。

对于政府来说,则应当是以满足社会利益来促进社会稳定、以为市场竞争提供外部条件来促进经济发展、以抑制垄断性而有利于整个经济的效率提高等,作为自己投资追求的直接目的。这样,其投资“利益”就不能直接体现在利润上,而应当是体现在社会稳定和经济发展等政府政绩和政府声望上。但对于不同级次的政府来说,其“利益”有所不同。中央政府更多的是关心整个国家的总体社会福利和经济增长,而地方政府的关注点大体上只能集中辖区范围内。此外,应当强调的是,由于投资是与经营和收费问题相关联的,这也是该级政府的“利益”所在。

为此,应当正确处理各个项目和行业的政府订价权限,并将适当的权限赋予地方政府,以保证它们的收费“利益”:(1)政府订价既要统一管理,同时又能对价格进行有效管理和灵活调整,目的是保证私人资本大体上能获得社会平均利润,不至于亏损或获取暴利;(2)经营职责与管理职责分开。即使是政府承担的投资部分,最好也不要直接经营,政府只应履行管理职责,即从主要管理国有投资转到对全社会投资进行管理,为各类投资者提供一视同仁的服务。如制订该领域投资的进出条件、规则和法律体系等,使民间资本能够顺利进入,减轻乃至消除垄断压力,确保垄断竞争的有序。

4. 建立以收费为主的成本补偿机制。对于公益性较强、与公众生活关联度较高的公共基础设施,也可适当向使用者收费或提高收费标准,压缩乃至取消政府补贴,以便腾出资金用于其他急需的公共基础设施项目的投资。这样,既能解决政府财力严重不足的问题,更为重要的是还限制了过度消费,避免了资源的浪费。例如,据测算,如果我国自来水价格提高1倍,用水

量就可以减少 38%，这一价格将使自来水走上良性发展轨道，也能使国家到 2000 年前节约约 45 亿元的投资。

为此，应改革对这类设施使用的税收与收费制度：（1）征收环境消费税或污染税，取消排污费和超标排污费。同时，扩大征收范围，改只向企业征收为向所有污染制造者征收；（2）当前城乡维护建设税税率偏低，征收范围过窄，而据测算，该税为企业创造的外部经济效应，可使企业成本减少 10%。因此，税率应有所提高。该税税率的决定权应交给地方政府，也可考虑把征收范围扩大到居民个人，随所得税附加，作为特定目的税征收；（3）我国的纳税主体主要是企业而非个人，以税的方式筹集公共基础设施建设基金会加重企业的负担。为此，从长期看，其纳税主体应由企业逐步转变为企业与个人并重。

为了均衡公共基础设施的投资格局，应使该领域的盈利性投资具备以下特点：无显著的超额利润；现有供给者之间的定价以及生产配置是有效率的。由于计划经济体制的惯性影响，该领域投资的竞争性很难在我国“自然”地体现出来。因此，需要模拟竞争性市场，即在政企分开基本完成后，政府放开对该领域的管制，以保护该领域投资主体间竞争的有效进行，才能使人造的竞争市场得以生成。80 年代以来，美国、英国、日本、德国、新加坡等国家进行的打破该领域国家垄断，部分实行民营化的努力和成效，是可以为我国该领域投资体制的改革提供借鉴的。

5. 与投资多样化配套的经营方式多样化。国外经验表明，大多数国家的公共基础设施投资的来源多元化，经营方式多样化，政府只起管理和协调作用。即便是公益性和垄断性较强、由政府直接投资的公共基础设施项目，也可以通过合同形式，委托给个人或企业经营，或者成立股份公司或特殊法人经营。

需要指出的是，该领域投资能否市场化，不仅要看其公益性的强弱和可分割性的难易程度，还取决于政府财力的大小，公众对政府提供的低效率和服务质量的关心程度，政府管理的服务价格是否足以弥补建设和运行成本，私人和企业是否能得到平均利润，以及对人的基本权利和对社会经济可持续发展的关心程度等。

投资主体的多元化，还可实行联合经营管理，收益共享，风险共担。地方政府应是一个实实在在的独立于中央政府的投资主体，是与其他众多主体并存的主体之一。公共基础设施投资多元化要取得成功，必须让参与各方都有利可图；或者虽然有一方或几方受损，但它（们）可以从受益方得到补偿。通过投资多元化获得的收益，有些形态相同（如货币收入），有些不同（如发展地方经济等）。收益是各投资主体的，而获取收益的途径是相同的——突破（或放松）国家对公共基础设施的管制，培育投资新体制。

[责任编辑：沈小波]